

# A GOVERNANÇA LOCAL: ATUAÇÃO DOS AGENTES PRIVADOS NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS MUNICIPAIS

Kelly Letícia da Silva Sakata  
Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS)  
[kelly.sakata@uems.br](mailto:kelly.sakata@uems.br)

## Introdução

A partir de uma perspectiva teórica marxista, o presente resumo expandido visa discutir a proposta de governança emitida pelos agentes privados por meio da relação público-privada nas políticas educacionais, especificamente os paradigmas diferenciados de cooperação entre as esferas administrativas municipais. Para a concretização deste estudo, foram analisadas leis específicas sobre Arranjos de Desenvolvimento Educacional (ADEs) e Consórcio Público e sítios desses agentes. Trata-se de estudos oriundos da tese de doutoramento intitulada *Análise da atuação do Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (GIFE) na Gestão Municipal no Brasil* (Sakata, 2022).

## Desenvolvimento

Apesar da indicação do regime de colaboração entre as esferas administrativas pela Constituição Federal de 1988, existe a ausência de regulamentações estritas desse modelo no âmbito dos Sistemas de Políticas Públicas. Nesse contexto, importante destaque está na concretude do PNE (2015-2025) e na instituição em lei do Sistema Nacional de Educação (SNE) com a regulamentação legal, que ainda está na Câmara dos deputados.

Desta constatação, resultam paradigmas diferenciados de cooperação entre as esferas administrativas. “Tais questões assumem grande complexidade no atual cenário da educação, especialmente nos contornos políticos e econômicos que a engendram, em especial o fundo público, na interface entre esferas pública e privada” (Dourado, 2013, p. 763).

Nessa seara, os ADEs são entendidos como uma forma de regime de colaboração horizontal, “um instrumento de gestão pública que propicia agrupar interesses econômicos, políticos, sociais e educacionais criando um ambiente de negociação e cooperação entre a cadeia produtiva local e as instituições públicas de ensino” (Motta; Argollo, 2019, p. 02). Eles emergiram em 2008 por integrantes do Todos Pela Educação (TPE), no contexto de elaboração do Programa de Desenvolvimento Educacional (PDE) (2007).

Com base nas experiências iniciadas a partir de 2009, incentivadas pelo Instituto Votorantim, a “proposta adquiriu fôlego diante da ausência de legislação complementar para a regulamentação do regime de colaboração entre União, estados, Distrito Federal e municípios”

(Carvalho; Peroni, 2020, p. 4), por meio do *advocacy*<sup>1</sup> emitido pelos APHs. Para distinguir os Consórcios Público dos ADEs, segue quadro comparativo.

**QUADRO 01 - APROXIMAÇÕES ADES E CONSÓRCIO PÚBLICO – 2025**

<b>ARRANJO DE DESENVOLVIMENTO EDUCACIONAL</b>	<b>CONSÓRCIO PÚBLICO</b>
Possui 4 anos de lei própria	Possui mais de 10 anos de legislação própria
Realizado de forma horizontal entre municípios e agentes privados	Realizado tanto de forma horizontal quanto vertical entre os entes federados e agentes privados
Regras simples para adesão e desistência dos municípios	Regras menos flexíveis para adesão e/ou desistência dos municípios/outros entes federados
Maior adesão observada por municípios de pequeno porte	Não observado o porte dos entes federados quanto a adesão
Envolve maior participação do secretário da educação municipal (com autorização do dirigente administrativo local)	Envolve maior participação do dirigente administrativo local
Sustentabilidade financeira gira em torno dos agentes privados	Sustentabilidade financeira ocorre por meio de rateio entre os entes federados
<b>PRINCIPAIS LEGISLAÇÕES E NORMAS APLICÁVEIS</b>	
Resolução nº 1, de 23 de janeiro 2012-CNE- Dispõe sobre a implementação do regime de colaboração mediante Arranjo de Desenvolvimento da Educação (ADE).	CF/1988 art. 41 - a gestão associada de serviços públicos (redação dada pela emenda 19/1988)
Resolução nº 2, de 16 de agosto de 2021 – CNE- Dispõe sobre Diretrizes Operacionais para implementação do ADE.	Lei 11.107/2005 - Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências
Projeto de Lei 2417/2011 apensado o PL 5182/2019 (em trâmite, aprovado na Comissão de Educação da Câmara dos Deputados)	Decreto 6.017/2007 - Regulamenta a Lei nº 11.107/2005
PLP 25/2019 (situação: aguardando Parecer do Relator na Comissão de Educação) - Institui o Sistema Nacional de Educação (SNE). ADEs são apresentados como alternativa para a constituição de polos regionais de educação.	-----
Não são institucionalizados como pessoa jurídica.	Constituído como personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos.

**FONTE:** Organizado pela autora a partir de leis diversas (BRASIL,1988; 2005; 2011; 2012; 2019; 2021).

Os ADEs são distintos do Consórcio público, que é resultado da descentralização como um dos motes de organização política e administrativa do Brasil. Nesse contexto, o Instituto Votorantim, Instituto Positivo e o Itaú Social destacam-se pela atuação por meio dos ADEs, o Instituto Votorantim atua com o Programa Apoio à Gestão Pública presente em 23 municípios em 12 Estados da federação. A atuação é realizada em parceria com o BNDES, e em 2021, atuou em 81 municípios com até 350 mil habitantes, distribuídos em 16 estados brasileiros (Instituto Votorantim, 2025).

<sup>1</sup> [...] iniciativas de incidência ou pressão política, de promoção e defesa de uma causa e/ou interesse, e de articulações mobilizadas por organizações da sociedade civil com o objetivo de dar maior visibilidade a determinadas temáticas ou questões no debate público e influenciar políticas [...] (Libardoni, 2000, p. 02).

A maior frente de atuação do Instituto Positivo é no *advocacy* dos ADES, atuando nas questões metodológicas, financeiras e de disseminação (Instituto Positivo, 2025). Lançaram o primeiro livro em 2017 intitulado *Cooperação Intermunicipal: experiências de Arranjos de Desenvolvimento da Educação no Brasil* e em 2024 o livro *Arranjos de Desenvolvimento da Educação: o que podemos aprender com as suas trajetórias?*

O Itaú Social emerge por meio da *Rede de Colaboração Intermunicipal em Educação* que emergiu em 2017, sob a liderança de quatro consórcios intermunicipais (AMVAPA/SP, CIVAP/SP, CODIVAR/PB e COGIVA/PB), que criaram suas Câmaras Técnicas de Educação no contexto do Programa Melhoria da Educação e por perceberem os ganhos no compartilhamento das chamadas “boas práticas e de experiências”. A rede atua visando o fortalecimento de consórcios intermunicipais, ADEs e outras formas de colaboração intermunicipal. Atua em 24 iniciativas, abrangendo 417 municípios sendo responsáveis por aproximadamente 1,5 milhões de matrículas. Para melhor visualização, segue quadro 02 com as iniciativas:

**QUADRO 02 – INICIATIVAS DE ADEs E CONSÓRCIO NA EDUCAÇÃO MUNICIPAL - 2025**

ESTADO	INICIATIVA DISPOSTA NO INSTITUTO POSITIVO E NA REDE DO ITAÚ SOCIAL	INSTITUTO POSITIVO	ITAÚ SOCIAL: REDE DE COLABORAÇÃO INTERMUNICIPAL EM EDUCAÇÃO
MA	ADERA	-	-
	ADE do Alto Turi	-	-
	ADE dos Guarás	-	-
	ADE dos Balaíos	-	-
PI	ADE GE4	-	-
	ADE GE5	-	-
PB		-	COGIVA
AL		-	CONISUL
BA	ADE Chapada Diamantina e Regiões	-	-
	ADE Agreste Litoral	-	-
		-	Educavale
		-	CIAPRA
MG		-	CDS-LS
	ADE Terras Altas da Mantiqueira	-	-
SP	ADE Noroeste Paulista	-	-
	-	ADE SP 5+	CIVAP
	-	-	AMVAPA
	-	-	CONDEMAT
PR		-	CODIVAR
	ADE Litoral Paranaense	-	-

SC	COGEMFRI	-	-
	ADE GRANFPOLIS	-	-
	ADE Serra Catarinense	-	-
RS	ADE Norte Gaúcho	-	-
MT	ADE Parecis	-	-
<b>TOTAL</b>	<b>16</b>	<b>01</b>	<b>9</b>
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>26</b>		

**Fonte:** Organizado pela autora (Instituto Positivo, 2025; Rede de Colaboração Intermunicipal de Educação, 2025).

Inferese 26 iniciativas de ADEs e Consórcio público presentes em Redes Municipais de Educação em 11 Estados. Para além disso, identifica-se que esses arranjos trazem implicações para as localidades, sendo elas: Formação continuada de Professores; Foco nos Resultados das Avaliações Externas; e Disseminação de estudos baseados em evidências e boas práticas.

### **Conclusão**

Os APHs atuam com o princípio de *filantropia colaborativa*, definindo uma governança em redes para concretude de suas agendas. As implicações nas localidades perpassam pelo trabalho docente, o qual atrela-se: as Formações continuadas, as Avaliações Externas, concretização de documentação pedagógica com concepções de mercado (Projeto Político Pedagógico, implantação da BNCC).

Esse novo modo de colaboração realizado por meio de parceria via convênios, contratos ou Consórcio público, está para além de um instrumento “para soluções colaborativas na administração pública, configura-se como uma nova estratégia para que o setor privado influencie diretamente a gestão da Educação Básica pública e, ao mesmo tempo, expanda e controle o mercado educacional” (Carvalho; Peroni, 2020, p. 03). Assim, o intuito desse resumo expandido é colaborar com o movimento de uma outra hegemonia, que não a burguesa.

### **Referências**

CARVALHO, E. J. G.; PERONI, V. M. V. Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADEs) como estratégia de atuação do setor privado na educação pública. **Práxis Educativa**, Ponta Grossa, v. 15, e2014343, p. 1-23, 2020.

DOURADO, L. F. Sistema Nacional de Educação, Federalismo e os obstáculos ao Direito à educação básica. **Educação & Sociedade**. 2013, v. 34, n. 124.

INSTITUTO VOTORANTIM. **Site oficial**, 2025. Disponível em: <https://www.institutovotorantim.org.br/>. Acesso em: 05 jan. 2025.

INSTITUTO POSITIVO. **Site oficial**, 2022. Disponível em: <https://institutopositivo.org.br/>. Acesso em: 15 fev. 2025.

MOTTA, V; ARGOLLO, J. Arranjos de Desenvolvimento da Educação: expressão do empresariamento de novo tipo. **Anais do Colóquio Internacional Marx e Marxismo**. 2019.

REDE DE COLABORAÇÃO INTERMUNICIPAL EM EDUCAÇÃO. **Site oficial**, 2025. Disponível em: <https://www.redeintermunicipaledu.com.br/historico>. Acesso em: 05 fev. 2025.

SAKATA, K. L. S.; **Análise da atuação do Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (GIFE) na Gestão Educacional Municipal no Brasil**. 2022. 322f. Tese (Doutorado em Educação) Programa de Pós-Graduação de Educação da Universidade Federal do Paraná (UFPR), 2022.